

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางในการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ปัจจุบัน แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศไทย อันประกอบด้วย พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สามารถก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ โดยบริษัทจำกัดนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค บริษัทจะประกอบกิจการอย่างอื่นไม่ได้เว้นแต่บริษัทจำกัดไม่มีเอกชนถือหุ้นรวมอยู่ด้วย (ยกเว้นในกรณีของกรุงเทพมหานครที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงการอนุญาตให้ประกอบกิจการอย่างอื่น) แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันกลับพบว่า มีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่มีการก่อตั้งบริษัทจำกัดขึ้น และบริษัทจำกัดของกรุงเทพมหานครนี้ก็ไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานแต่อย่างใด ดังนั้น หากได้ศึกษาถึงปัญหาและแนวทางที่เหมาะสมในการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแล้ว ย่อมจะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศไทยอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาถึงแนวทางในการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันนั้นพบว่า การก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันนี้มีปัญหาและแนวทางที่ไม่เหมาะสม ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาในการก่อตั้ง หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

5.1.1 ปัญหาในการก่อตั้ง หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัด

5.1.1.1 พิจารณาถึงข้อจำกัดเกี่ยวกับการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ประเภทภาษีที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นมีอยู่อย่างจำกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอาศัยรายได้หลัก ซึ่งมาจากการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน จึงกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงเกือบจะดำเนินกิจการอะไรไม่ได้เลย หากไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง¹

ฉะนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาทางการเงินแล้ว การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจะทำการก่อตั้ง หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เพื่อประกอบกิจการค้าขายนั้น จึงเกิดขึ้นได้ยากในทางปฏิบัติ แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจะได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายทำการค้าด้วยการก่อตั้งหรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ก็ตาม ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นสามารถกู้เงินจากกองทุนเหล่านี้ไปใช้ในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้² โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยในเรื่องนี้ด้วยกัน 3 ฉบับ คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการสุขาภิบาล พ.ศ. 2502 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงิน

¹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : บริษัท พิมพ์เศศปริ้นติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด , 2539), หน้า 346-350.

² ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการสุขาภิบาล พ.ศ. 2502.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2504.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2518.

ทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2504 และ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2518 แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกองทุนเงินสะสมเหล่านี้เป็นกองทุนที่มีเงินทุนมาจากเงินสะสมที่เหลือใช้ในปีงบประมาณของสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ประกอบกับการจ่ายเงินของกองทุน ได้แก่ สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลซึ่งประสงค์ของกึ่งนั้น โดยปกติแล้วก็จะมียังเงินจำนวนไม่เกิน 10 เท่าของวงเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ³ .

ดังนั้นกองทุนเงินสะสมเหล่านี้ จึงไม่อาจช่วยเหลือในฐานะที่เป็นแหล่งเงินทุนให้แก่สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากโดยปกติสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลในประเทศไทยมักจะประสบปัญหาทางการเงินด้วยกันแทบทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในประเทศไทยจะไม่อาจแก้ไขปัญหาทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงอาจทำสัญญากู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ในประเทศไทยได้ แต่การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีเช่นนี้ก็ยังคงเกิดขึ้นได้ยากในปัจจุบัน เนื่องจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ในประเทศไทยในปัจจุบันจะอนุมัติเงินกู้ต่อเมื่อการกู้ยืมเงินนั้นมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ค้ำประกัน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้เคยเข้าทำสัญญาค้ำประกันการกู้ยืมเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงครั้งเดียว คือ ในกรณีของเทศบาลเมืองภูเก็ตที่ทำการกู้ยืมเงินจากธนาคารออมสินในวงเงินประมาณ 50 ล้านบาท เพื่อนำเงินไปใช้ในการดำเนินการจัดทำกิจการตลาด⁴

³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการสุขาภิบาล พ.ศ. 2502, ข้อ 16.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการสุขาภิบาล พ.ศ. 2504, ข้อ 15.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการสุขาภิบาล พ.ศ. 2518, ข้อ 16.

⁴ บทสัมภาษณ์ นางลักขณา ปัสพานนท์ หัวหน้ากลุ่มระบบบัญชีและเงินอุดหนุนกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, (มกราคม 2540).

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ในปัจจุบันปัญหาทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เพื่อประกอบกิจการค้าขาย ที่สำคัญประการหนึ่ง

ขณะที่ในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นด้วยวิธีการต่างๆ อย่างมากมาย โดยเฉพาะวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภค ทั้งนี้เพื่อให้วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น เช่น

- การให้ความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐแก่บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ โดย The Local Authorities (Capital Finance and Approved Investments) Regulations 1995⁵
- การจัดตั้งกองทุนขึ้นและฝากทรัพย์ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทผสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส⁶
- การที่รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งสถาบันทางการเงินต่างๆ ขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในประเทศญี่ปุ่น⁷ เป็นต้น

นอกจากนี้ในประเทศอังกฤษ และ ประเทศญี่ปุ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นอย่างมากมายอีกด้วย เช่น

⁵ Charles Ward, Local Authority Companies 1996 , p. 29.

⁶ Direction Général des Collectivités Locales, Ministère de L'interieur et de L'aménagement de Territoire, Les sociétés d'économie mixte locales (Paris, La Documentation Française, 1993) , p. 17.

⁷ Horiuchi Kazushige, Satoh Masaaki, Shirasaki Tetsuya and Takada Wataru, Local Public Enterprise System in Japan , p. 18 - 19.

- การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่างๆ แก่บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดย The Local Government (Promotion of Economic Development) Regulations 1990 ในประเทศอังกฤษ⁸
- การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นสามารถออกหุ้นกู้เพื่อนำเงินที่ได้มาช่วยเหลือกิจการของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น⁹ เป็นต้น

5.1.1.2 พิจารณาถึงข้อจำกัดเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาที่สำคัญในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย คือ ปัญหาทางการเงิน ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายอันประกอบด้วย พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคได้ จึงเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำกิจการค้าขายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในกรณีเช่นนี้ย่อมเกิดขึ้นได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะโดยสภาพของกิจการสาธารณูปโภคนั้นเป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปและไม่มุ่งหากำไร ในขณะที่การลงทุนในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของเอกชนนั้น เอกชนย่อมคำนึงถึงแต่เพียงผลกำไรจากการประกอบการเท่านั้น

จึงกล่าวได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ภาคเอกชนสามารถเข้าร่วมลงทุนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อตั้งบริษัทจำกัดโดยจำกัดเพียงเพื่อการประกอบกิจการค้าขายอันเป็น

⁸ Charles Ward, Local Authority Companies 1996 , p. 8 - 9

⁹ Horiuchi Kazushige, Satoh Masaaki, Shirasaki Tetsuya and Takada Wataru, Local Public Enterprise System in Japan , p. 43 .

สาธารณูปโภค จึงอาจเป็นปัญหาประการหนึ่งในการก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

5.1.2 ปัญหาในการบริหารและดำเนินงานของบริษัทจำกัด

5.1.2.1 พิจารณาถึงปัญหาในการบริหารและดำเนินงานของบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ปัจจุบันในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้ก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เพื่อดำเนินกิจการต่างๆ นั้น การบริหารและดำเนินงานของบริษัทจำกัดจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย หุ้นส่วนและบริษัท กล่าวคือ บริษัทจะบริหารงานโดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่เรียกว่ากรรมการบริษัท ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นของบริษัท โดยที่ประชุมใหญ่ของบริษัทนั้นจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารงานของกรรมการบริษัท นอกจากอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการบริษัทแล้วที่ประชุมใหญ่ยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกคือ หน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบในกิจการที่สำคัญต่างๆ ของบริษัท อาทิเช่น

- การตั้งหรือเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงข้อบังคับหรือหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท¹⁰
- การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีของบริษัท¹¹
- การพิจารณาอนุมัติงบดุลของบริษัท¹² เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินงานในรูปแบบของบริษัทจำกัดนี้จะเป็นรูปแบบที่มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน แต่จากการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นกับบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทจำกัดของกรุงเทพมหานคร พบว่าการดำเนินงานในรูปแบบนี้มีปัญหาที่สำคัญ คือ

¹⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1145.

¹¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1209.

¹² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1197.

- การกำหนดกรอบวัตถุประสงค์ของบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย หุ้นส่วนและบริษัท นั้นจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ในกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้บริษัทสามารถดำเนินกิจการได้หลายประเภท แต่การเปิดโอกาสให้บริษัทสามารถดำเนินกิจการหลายประเภทได้เช่นนี้ย่อมทำให้การเปลี่ยนแปลงประเภทกิจการของบริษัทได้ง่ายดังเช่นการเปลี่ยนแปลงประเภทกิจการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคน ย่อมมีผลทำให้การบริหารและดำเนินงานของบริษัทขาดประสิทธิภาพและความต่อเนื่องในการดำเนินกิจการ

- คณะกรรมการบริษัทที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานของบริษัท ส่วนใหญ่มักจะถูกแต่งตั้งจากข้าราชการระดับสูงของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีได้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการบริหารและดำเนินงานทางธุรกิจ จึงทำให้การบริหารและดำเนินงานของบริษัทไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ นอกจากจะทำให้บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพและความต่อเนื่องในการบริหารและดำเนินงานแล้ว ปัญหาเหล่านี้ยังก่อให้เกิดปัญหาการระดมทุนจากตลาดการเงินต่าง ๆ ตามมาอีกด้วย

นอกจากนี้ การดำเนินงานของบริษัทภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัทนั้น ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญ กล่าวคือ ในบางกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทนั้นเป็นการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นกรรมการของบริษัทสามารถจะตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวได้ด้วยตนเอง ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะได้ หากการตัดสินใจของกรรมการผู้นั้นเป็นการตัดสินใจที่ขาดความรับผิดชอบต่อประโยชน์สาธารณะ แม้ว่าในกรณีเช่นนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการจะสามารถถอดถอนกรรมการผู้นั้นออกจากตำแหน่งโดยผ่านทางที่ประชุมใหญ่แห่งผู้ถือหุ้นของบริษัทได้ แต่การกระทำของกรรมการบริษัทก็ยังคงมีผลผูกพันบริษัทได้อยู่นั่นเอง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การบริหารและดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย หุ้นส่วนและบริษัทนั้น ยังมีข้อบกพร่องซึ่งทำให้วัตถุประสงค์ในการก่อตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ขณะที่ในประเทศญี่ปุ่นกรณีปัญหานี้ได้ถูกแก้ไขโดย The Local Public Enterprise Law ซึ่งกำหนดถึงการแก้ไขปัญหาไว้ดังต่อไปนี้ คือ

- การกำหนดให้ผู้จัดการทั่วไปของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการจัดการวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น¹³
- การกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นสามารถที่จะตัดสินใจเพื่อกำหนดให้ผู้จัดการทั่วไปของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามได้ หากเป็นกรณีที่การดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นมีผลกระทบต่อสภาพชีวิตและความปลอดภัยของประชาชน¹⁴ เป็นต้น

5.1.2.2 พิจารณาถึงความสัมพันธ์ในการบริหารและดำเนินงานของบริษัทจำกัดกับรัฐ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.2.2.1 ความสัมพันธ์กับรัฐ

ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายในประเทศไทย นั้น รัฐได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายที่สำคัญ 2 กรณีคือ การพิจารณาอนุมัติการก่อตั้ง หรือ ถู้อหุ้ในบริษัทจำกัด และการพิจารณาอนุมัติการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นในบริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆถืออยู่ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ยกเว้นในกรณีของการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นในบริษัทจำกัดที่กรุงเทพมหานครถืออยู่นั้น ไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่อย่างใด) จึงเห็นได้ว่าในปัจจุบันรัฐได้ให้ความสำคัญในการควบคุมกำกับบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเน้นเฉพาะกรณีของการก่อตั้ง หรือ ถู้อหุ้ในบริษัทจำกัดเท่านั้น ขณะที่ขั้นตอนในการดำเนินงานของบริษัทซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อสภาพชีวิตและความปลอดภัยของประชาชนนั้น รัฐยังมีได้มีบทบาทที่สำคัญในการควบคุมกำกับที่เพียงพอแต่ประการใด ซึ่งกรณีสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

¹³ Horiuchi Kazushige, Satoh Masaaki, Shirasaki Tetsuya and Takada Wataru, Local Public Enterprise System in Japan (Tokyo : Jichi Sogo Center, 1989), p. 25.

¹⁴ Ibid, p. 26.

- กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้ง หรือ ถือหุ้นร่วมกับเอกชนในบริษัทจำกัด เพื่อประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

ปัจจุบันแม้ว่าการประกอบกิจการสาธารณูปโภคบางประเภทของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจะมีการดำเนินงานซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากรัฐโดยกฎหมายต่างๆ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงสภาพและมาตรฐานแห่งความปลอดภัยในการประกอบกิจการประเภทต่างๆเหล่านั้น เช่น การประกอบกิจการขนส่งทางบก จะต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 การประกอบกิจการขนส่งทางน้ำ จะต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรัฐยังมีได้มีการบัญญัติกฎหมายที่สามารถครอบคลุมถึงประเภทของกิจการสาธารณูปโภคต่างๆ ได้ทุกประเภทแต่อย่างใด นอกจากนี้ แม้ในปัจจุบันตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา การก่อตั้ง หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนเข้าถือหุ้นรวมกันนั้น จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการก่อตั้ง หรือเข้าถือหุ้น และมีการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานของบริษัท โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานงานซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน คอยติดตามกำกับดูแลผลการดำเนินงานของบริษัทเพื่อรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่พระราชบัญญัตินี้ก็มีได้มีบทบัญญัติซึ่งกำหนดถึงกระบวนการที่ชัดเจนของรัฐในการดำเนินการต่อบริษัท เมื่อบริษัทมีการดำเนินงานที่ไม่เหมาะสมแต่อย่างใด

- กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้ง หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการค้าขายอย่างอื่นโดยที่ไม่มีเอกชนถือหุ้นรวมอยู่ด้วย

ปัจจุบันในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้ง หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัด เพื่อประกอบกิจการค้าขายอย่างอื่นโดยที่ไม่มีเอกชนถือหุ้นรวมอยู่ด้วยนั้น รัฐยังมีได้มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับกับการดำเนินงานของบริษัทจำกัดในกรณีนี้แต่ประการใด

จึงกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันกรณีที่ต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้ก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการต่างๆ นั้น การบริหารและดำเนินงานของบริษัทจำกัดต่าง ๆ เหล่านี้จึงอาจมีสภาพและมาตรฐานในการบริหารและดำเนินงานที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น

ขณะที่ในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ได้มีการบัญญัติกฎหมายต่างๆ ขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถควบคุมกำกับการจัดตั้งและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานแห่งความปลอดภัยในการดำเนินงานภายใต้การควบคุมกำกับจากรัฐ เช่น

- การกำหนดให้ The Secretary of State มีอำนาจในการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อบังคับใช้กับบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษได้ โดย The Local Government and Housing Act 1989¹⁵

- การกำหนดให้บริษัทผสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสจำเป็นต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่างๆ ของกฎหมายมหาชนที่รัฐกำหนดขึ้น¹⁶

- การกำหนดให้วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในประเทศญี่ปุ่นจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับแต่ละประเภทของวิสาหกิจ (each enterprise law)¹⁷ เป็นต้น

นอกจากปัญหาในการควบคุมกำกับของรัฐต่อบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอแล้ว ปัจจุบันในประเทศไทยรัฐยังมิได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบทางด้าน

¹⁵ Charles Ward, Local Authority Companies 1996 (London : Nuffield Press , 1996) , p 19.

¹⁶ Roland Drago , “Public Enterprise in France” , in Government Enterprise : A Comparative Study eds. Wolfgang Friedmann (New York : Colombia University Press , 1974) , p. 115.

¹⁷ Horiuchi Kazushige, Satoh Masaaki, Shirasaki Tetsuya and Takada Wataru, Local Public Enterprise System in Japan , p. 18.

เงินของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพียงพออีกด้วย ทั้งที่แท้จริงแล้วเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของบริษัท เนื่องจาก เงินที่ใช้ในการลงทุนและดำเนินงานของบริษัทนั้นเป็นเงินที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากรของประชาชนภายในรัฐนั่นเอง

ขณะที่ในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบทางการเงินของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการทางการเงินของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความถูกต้อง เช่น

- การกำหนดหลักเกณฑ์ทางการเงินของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ โดย The Local Government and Housing Act 1989 และ The Local Authorities (Companies) Order 1995 และ The Local Authorities (Capital Finance and Approved Investments) Regulations 1995 นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ใน The Companies Act 1989¹⁸
- การตรวจสอบหลักเกณฑ์ทางการเงินของบริษัทผสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศาลบัญชีระดับภาคในประเทศฝรั่งเศส¹⁹
- การกำหนดหลักเกณฑ์ทางการเงินของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น โดย The Local Public Enterprise Law²⁰ เป็นต้น

5.1.2.2.2 ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในปัจจุบันการบริหารและดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น บริษัทจะถูกบริหารงานโดยกรรมการบริษัทซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านทางที่ประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้น ซึ่งมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการบริษัท และพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการที่สำคัญๆ ของ

¹⁸ Charles Ward , Local Authority Companies 1996 , p.14 - 29.

¹⁹Direction Général des Collectivités Locales, Ministère de L'interieur et de L'aménagement de Territoire, Les sociétés d'économie mixte locales , p.18.

²⁰ Horiuchi Kazushige, Satoh Masaaki, Shirasaki Tetsuya and Takada Wataru, Local Public Enterprise System in Japan , p. 23.

บริษัท เช่น การตั้งหรือเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงข้อบังคับหรือหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท²¹ การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีของบริษัท²² การพิจารณาอนุมัติงบดุลของบริษัท²³ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารและดำเนินงานของบริษัทภายใต้การควบคุมดูแลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านทางที่ประชุมใหญ่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัทนั้น อาจก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่สำคัญ กล่าวคือ ในบางกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทนั้นมีผลกระทบต่อสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น กรรมการบริษัทนั้นสามารถตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวได้ด้วยตนเองภายในขอบวัตถุประสงค์ของบริษัท ซึ่งอำนาจอย่างกว้างขวางของกรรมการบริษัทในการบริหารงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้ จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้หากกรรมการบริษัทได้ตัดสินใจกระทำการใดๆ ที่ขาดความรับผิดชอบต่อสาธารณะ แม้ว่าต่อมาในภายหลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการจะสามารถถอดถอนกรรมการผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ก็ตาม

ขณะที่ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ได้มีการกำหนดโดยกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าควบคุมการบริหารและดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ เช่น

- การกำหนดให้ผู้ตรวจสอบบัญชีของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษจะต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับกิจการของบริษัทให้แก่ผู้ตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ หรือ การกำหนดให้บริษัทจะต้องรายงานเกี่ยวกับกิจการของบริษัทให้แก่สมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเมื่อสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเมื่อมีเหตุผลสมควร โดย The Local Government and Housing Act 1989 และ The Local Authorities (Companies) Order 1995 นอกเหนือจากการควบคุมการบริหารตาม The Companies Act 1985²⁴

²¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1145.

²² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1209.

²³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1197.

²⁴ Charles Ward , Local Authority Companies 1996 , p. 22 - 23.

- การกำหนดให้คณะกรรมการของบริษัทผสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสจะต้องทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของบริษัทผสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง²⁵

- การกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นสามารถที่จะตัดสินใจเพื่อกำหนดให้ผู้จัดการทั่วไปของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามได้ หากเป็นกรณีที่การดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน โดย The Local Public Enterprise Law²⁶ เป็นต้น

5.2 แนวทางในการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจะต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย หุ้นส่วนและบริษัท

อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในประเทศไทยกลับไม่นิยมที่จะก่อตั้ง หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการค้าขายต่างๆเลย ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในการก่อตั้ง ถือหุ้นและดำเนินงานบริษัทจำกัด วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอเสนอแนวทางที่ชัดเจนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในประเทศไทยในการก่อตั้ง ถือหุ้น และดำเนินงานบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการค้าขายดังต่อไปนี้

5.2.1 วิธีการก่อตั้งบริษัทจำกัด

²⁵ Direction Général des Collectivités Locales, Ministère de L'interieur et de L'aménagement de Territoire, Les sociétés d'économie mixte locales , p.14.

²⁶ Horiuchi Kazushige, Satoh Masaaki, Shirasaki Tetsuya and Takada Wataru, Local Public Enterprise System in Japan , p. 26.

ปัจจุบันในกรณีที่ต้องกรปกรองส่วนท้องถิ่นจะทำการก่อตั้งบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการค้าขายนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการต่างๆ ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

5.2.1.1 ขั้นตอนการขอความเห็นชอบในเบื้องต้น

1. คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเสนอเรื่องการก่อตั้งบริษัทจำกัดตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริษัทจำกัดต่อสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นมีมติให้ความเห็นชอบ²⁷

โดยในกรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา กฎหมายได้กำหนดถึงจำนวนของคะแนนเสียงที่ให้ความเห็นชอบต่างกันกล่าวคือ กรณีของกรุงเทพมหานคร สภาของกรุงเทพมหานคร ต้องมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ส่วนกรณีของเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยามีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ในขณะที่ในกรณีของเทศบาล สุขาภิบาล แม้ว่ากฎหมายจะมีได้กำหนดถึงการมีมติให้ความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การก่อตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ก็จำเป็นต้องขอมติเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

2. ภายหลังจากสภาท้องถิ่นมีมติให้ความเห็นชอบในการก่อตั้งบริษัทจำกัดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเสนอเรื่องดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง²⁸

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521,มาตรา 71.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528,มาตรา 94.

²⁸ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495,มาตรา 25 ดรี.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496,มาตรา 57 ดรี.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521,มาตรา 71.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528,มาตรา 94.

3. กรณีบริษัทจำกัดที่ก่อตั้งขึ้นนั้นมีเอกชนร่วมลงทุนด้วยและการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปแล้ว บริษัทจะต้องประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้

การเสนอโครงการ

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะก่อตั้งบริษัทจำกัดร่วมกับเอกชนเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการของกิจการดังกล่าวโดยละเอียดตามประเด็นที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งหมายถึง กระทรวงมหาดไทย²⁹

ให้กระทรวงมหาดไทยเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อส่วนราชการ ดังนี้³⁰

กรณีเป็นโครงการใหม่ ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา หากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ แต่หากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมประกอบผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการในตอนต้น ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการต่อไป

²⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535, มาตรา 5, 6.

³⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535, มาตรา 8, 9.

กรณี เป็นโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้วให้เสนอต่อกระทรวงการคลังพิจารณา หากกระทรวงการคลังเห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการของโครงการ แต่หากกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมประกอบผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการในตอนต้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการต่อไป

การดำเนินโครงการ

หากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของโครงการบริษัทจำกัดแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ อันประกอบด้วย

- ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหน่วยงานอื่นของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นประธาน
- ผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ
- ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการ
- ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ
- ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ
- ผู้แทนสำนักงานประมาณ เป็นกรรมการ
- ผู้แทนกระทรวงอื่น อีก 2 กระทรวง กระทรวงละ 1 คน เป็นกรรมการ
- ผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ
- ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของโครงการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยคณะกรรมการชุดนี้ จะมีหน้าที่ในการพิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อนำเสนอให้

คณะกรรมการตัดสิน หากคณะกรรมการไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวน แล้วนำผลการพิจารณาให้คณะกรรมการได้ตัดสินชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง³¹

การกำกับดูแลและติดตามผล

กรณีที่คณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบให้เอกชนเข้าถือหุ้นร่วมในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้ง คณะกรรมการประสานงาน ขึ้นคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ อันประกอบด้วย

- | | |
|--|-------------|
| - ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของโครงการ | เป็นประธาน |
| - ผู้แทนกระทรวงการคลัง | เป็นกรรมการ |
| - ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | เป็นกรรมการ |
| - ผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมิใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของโครงการ | เป็นกรรมการ |
| - ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการ | เป็นกรรมการ |
| - ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย | เป็นกรรมการ |
| - ผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมิใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกิน 3 คน | เป็นกรรมการ |

โดยคณะกรรมการชุดนี้จะมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานของบริษัทจำกัดต่อไป³²

5.2.1.2 ขั้นตอนการก่อตั้งบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

³¹พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535, มาตรา 12, 13, 20, 21.

³²พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535, มาตรา 22,23,24.

ภายหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเห็นชอบในการก่อตั้งบริษัทจำกัด จากสภาท้องถิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรีในกรณีที่การลงทุนมีวงเงิน หรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการก่อตั้งตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย หุ้นส่วนและบริษัทดังต่อไปนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการหาบุคคลเพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการอย่างน้อย 7 คน สำหรับเข้าชื่อร่วมกันในการทำหนังสือบริคณห์สนธิ แล้วนำหนังสือบริคณห์สนธินั้นไปจดทะเบียน³³ โดยบุคคลทั้ง 7 คนนี้แม้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1097 จะมีได้กำหนดว่าจะต้องเป็นบุคคลธรรมดา ดังเช่นพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 แต่ในปัจจุบันนายทะเบียนห้างหุ้นส่วนบริษัทนั้นได้ถือตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าตามเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้เริ่มก่อการจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาทำนองเดียวกับกรรมการของบริษัท เพราะมาตรา 1097 บัญญัติให้ผู้เริ่มก่อการมีหน้าที่ทำหนังสือบริคณห์สนธิ ซึ่งผู้เริ่มก่อการจะต้องแสดงอาชีวะและลงลายมือชื่อด้วย³⁴ และเมื่อผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัทจะต้องเป็นบุคคลธรรมดา และจะต้องเข้าชื่อชื่อหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น³⁵ ดังนั้น ในปัจจุบันหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต้องการก่อตั้งบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการค้าขายแล้ว กิจการการค้าขายจึงต้องเป็นกิจการสาธารณูปโภค ทั้งนี้เพราะตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ในปัจจุบันกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถก่อตั้งบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการค้าขายอย่างอื่นได้ ต่อเมื่อบริษัทจำกัดไม่มีเอกชนเข้าถือหุ้นรวมอยู่ด้วยเท่านั้น

เนื่องจากผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัทนั้น เป็นผู้ที่มีความสำคัญในการก่อตั้งบริษัท โดยจะเป็นผู้เตรียมจัดหาสิ่งจำเป็นทั้งหลายในการจัดตั้งบริษัท ตลอดจนสิ่งจำเป็นอื่น ๆ สำหรับการดำเนินงานของบริษัท เช่น เป็นผู้จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิ และนำไปจดทะเบียน จัดทำข้อบังคับของบริษัท จัด

³³ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,มาตรา 1097.

³⁴โสภณ รัตนกร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย หุ้นส่วนและบริษัท. พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์นิติบรรณการ,2539), หน้า 201-202.

³⁵ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,มาตรา 1100.

ชื่อทรัพย์สินที่จำเป็นของบริษัท ดังนั้นการหาบุคคลอย่างน้อย 7 คน เพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัท จำกัดจึงถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งแนวทางในการหาบุคคลอย่างน้อย 7 คนเพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการในการตั้งบริษัทจึงอาจมีได้ใน 3 แนวทางดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง ผู้เริ่มก่อการเป็นข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด

แนวทางที่สอง ผู้เริ่มก่อการเป็นข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคคลภายนอก

แนวทางที่สาม ผู้เริ่มก่อการเป็นบุคคลภายนอกทั้งหมด

ซึ่งใน 3 แนวทางดังกล่าวข้างต้นนี้ แนวทางที่เหมาะสมในการหาบุคคล 7 คน เพื่อเป็นผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัท คือ แนวทางที่หนึ่งนั่นคือ ผู้เริ่มก่อการเป็นข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ

ประการที่หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมขั้นตอนในการก่อตั้งบริษัท จำกัดได้อย่างใกล้ชิด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดจำนวนหุ้นของบริษัทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการถือได้ เนื่องจากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย หุ้นส่วนและบริษัทนั้น ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้เริ่มก่อการซึ่งจะต้องมีหน้าที่ในการหาทางให้หุ้นของบริษัทมีผู้เข้าซื้อชื่อจนครบ³⁶

ประการที่สาม ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมรักษาผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าบุคคลภายนอก

³⁶ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,มาตรา 1104.

ส่วนแนวทางที่สอง และแนวทางที่สามนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหา แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อตั้งบริษัทจำกัดที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาในการกำหนดจำนวนหุ้นของบริษัทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการถือ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจบังคับบัญชาแก่บุคคลภายนอก ซึ่งเป็นผู้เริ่มก่อการ

ประการที่สอง บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เริ่มก่อการอาจคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะเป็นผู้เริ่มก่อการตั้งบริษัทจำนวน 7 คนนั้น ควรจะประกอบไปด้วยข้าราชการดังต่อไปนี้

- ข้าราชการที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย จำนวน 3 คน
- ข้าราชการที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางด้านธุรกิจ จำนวน 1 คน
- ข้าราชการที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางการเงิน จำนวน 1 คน
- ข้าราชการที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการจัดซื้อพัสดุภัณฑ์ จำนวน 1 คน
- ข้าราชการที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเภทของกิจการที่บริษัทจะดำเนินงาน จำนวน 1 คน เช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการก่อตั้งบริษัทจำกัด เพื่อกำจัดขยะมูลฝอย ข้าราชการซึ่งจะเป็นผู้เริ่มก่อการก็ควรจะเป็นข้าราชการที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2. ภายหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาผู้เริ่มก่อการได้ครบ 7 คน และได้นำหนังสือบริคณห์สนธิไปจดทะเบียนแล้ว ผู้เริ่มก่อการทั้ง 7 คน จะต้องหาทางให้หุ้นของบริษัทมีผู้เข้าซื้อซื้อจนครบ³⁷ ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องถือหุ้นเป็นมูลค่า เกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน และ

³⁷ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1104.

ในกรณีที่มีหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ถือหุ้นรวมอยู่ด้วย ให้นำหุ้นที่ถือกันรวมกัน

ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งบริษัทจะเข้าซื้อถือหุ้นเป็นจำนวนเท่าใดจึงขึ้นอยู่กับว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องการเข้าควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัทจำกัดที่จัดขึ้นเพียงใด ซึ่งกรณีอาจพิจารณาได้ใน 3 แนวทางดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถือหุ้นอย่างน้อยร้อยละ 75 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน ซึ่งแนวทางนี้จะเป็กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเข้าควบคุมบริษัทนั้นอย่างสมบูรณ์ แม้ในกรณีที่การดำเนินงานจำต้องมีมติพิเศษของที่ประชุมใหญ่ของบริษัท เช่น การตั้งหรือเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงข้อบังคับหรือหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท³⁸ หรือการเพิ่มทุนของบริษัท โดยการออกหุ้นใหม่³⁹ ทั้งนี้เนื่องจากมติพิเศษของที่ประชุมใหญ่ของบริษัทนั้น จะต้องมีการออกเสียงลงมติ 2 ครั้ง โดยการประชุมครั้งแรกจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นด้วยกับข้อเสนอที่ให้ลงมติ ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนเสียงทั้งหมด และการประชุมครั้งที่สองจะต้องมีคะแนนเสียงยืนยันตามมติของที่ประชุมครั้งแรกอีก ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนเสียงทั้งหมด⁴⁰

แนวทางที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถือหุ้นอย่างน้อยร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน ซึ่งแนวทางนี้จะเป็กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการมีเสียงข้างมากในการควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัท

แนวทางที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน ซึ่งแนวทางนี้จะเป็กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการเข้าควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัท โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจหวังเพียงผลกำไรจากการประกอบการของบริษัทเท่านั้น

³⁸ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,มาตรา 1145.

³⁹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,มาตรา 1220.

⁴⁰ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,มาตรา 1194.

แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ก่อตั้งบริษัทสมควรที่จะเข้าถือหุ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ก่อตั้งบริษัทนั้น ๆ นั้นเอง

3. เมื่อบริษัทมีผู้เข้าซื้อถือหุ้นหมดแล้ว ผู้เริ่มก่อการต้องนัดเรียกผู้เข้าซื้อถือหุ้นมาประชุมตั้งบริษัทโดยไม่ชักช้า โดยการประชุมตั้งบริษัทนั้น⁴¹ จะต้องมีการประชุมในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ของบริษัท เช่น การทำความตกลงในการตั้งข้อบังคับต่าง ๆ ของบริษัท การให้สัตยาบันแก่บรรดาสัญญาซึ่งผู้เริ่มก่อการได้ทำไว้ และค่าใช้จ่ายอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งผู้เริ่มก่อการต้องออกไปในการเริ่มก่อตั้งบริษัท การเลือกตั้งและการกำหนดอำนาจของกรรมการและพนักงานสอบบัญชีของบริษัท เป็นต้น โดยการเลือกตั้งและกำหนดอำนาจของกรรมการและพนักงานสอบบัญชีของบริษัทนั้นนับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในการประชุมตั้งบริษัท ทั้งนี้เนื่องจากกรรมการบริษัทนั้นจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานของบริษัทต่อไปนั่นเอง

เนื่องจากกรรมการบริษัทเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารและดำเนินงานของบริษัท ดังนั้นเพื่อให้บริษัทมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงกรรมการบริษัทจึงควรประกอบไปด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

- บุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานทางธุรกิจ
- บุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเภทของกิจการที่บริษัทจะดำเนินงาน
- บุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- บุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย
- บุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

โดยข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการบริษัทเพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่กรรมการผู้จัดการซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารงาน

⁴¹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,มาตรา 1107.

ของบริษัทโดยตรงได้ แต่ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่อาจเป็นกรรมการผู้จัดการบริษัทจำกัดได้แต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากการทำงานในตำแหน่งกรรมการผู้จัดการบริษัทย่อมเป็นการเบียดบังเวลาการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรง

4. เมื่อมีการประชุมตั้งบริษัทเสร็จแล้วผู้เริ่มก่อการจะต้องมอบหมายการทำงานทั้งปวงให้กรรมการบริษัทรับไปดำเนินการต่อไปและกรรมการต้องจัดการเรียกให้ผู้เริ่มก่อการและผู้เข้าชื่อถือหุ้นทั้งหลายใช้เงินค่าหุ้นครั้งแรกอย่างน้อยร้อยละ 25 และหลังจากเรียกเก็บเงินค่าหุ้นครั้งแรกแล้วกรรมการบริษัทจะต้องไปจดทะเบียนบริษัทภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่ประชุมตั้งบริษัท⁴²

5.2.2 วิธีการถือหุ้นในบริษัทจำกัด

ปัจจุบันในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการค้าขายนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการต่างๆ ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

5.2.2.1 ขั้นตอนการขอความเห็นชอบในเบื้องต้น

1. คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเสนอเรื่องการเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริษัทจำกัดต่อสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นมีมติให้ความเห็นชอบ⁴³

โดยในกรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา กฎหมายได้กำหนดถึงจำนวนของคะแนนเสียงที่ให้ความเห็นชอบต่างกันกล่าวคือ กรณีของกรุงเทพมหานคร สภาของกรุงเทพมหานครต้องมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ส่วนกรณีของเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยามีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ในขณะที่ในกรณีของเทศบาล สุขาภิบาล แม้ว่ากฎหมายจะมีได้

⁴²ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1110, 1111, 1112.

⁴³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521, มาตรา 71.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 94.

กำหนดถึงการมีมติให้ความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ก็จำเป็นต้องขอมติเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

2. ภายหลังจากสภาท้องถิ่นมีมติให้ความเห็นชอบในการเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเสนอเรื่องดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง⁴⁴

3. กรณีที่บริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถือหุ้นนั้นมีเอกชนร่วมลงทุนด้วยและการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปแล้ว บริษัทจะต้องประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้

การเสนอโครงการ

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดร่วมกับเอกชน เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการของกิจการดังกล่าวโดยละเอียดตามประเด็นที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งหมายถึง กระทรวงมหาดไทย⁴⁵

⁴⁴ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495, มาตรา 25 ตรี.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 57 ตรี.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521, มาตรา 71.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 94.

⁴⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535, มาตรา 5, 6.

ให้กระทรวงมหาดไทยเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อส่วนราชการ ดังนี้⁴⁶

กรณีเป็นโครงการใหม่ ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา หากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ แต่หากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมประกอบผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการในตอนต้น ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการต่อไป

กรณี เป็นโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้วให้เสนอต่อกระทรวงการคลังพิจารณา หากกระทรวงการคลังเห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการของโครงการ แต่หากกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมประกอบผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการในตอนต้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการต่อไป

การดำเนินโครงการ

หากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของโครงการกิจการบริษัทจำกัดแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ อันประกอบด้วย

⁴⁶พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

- ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหน่วยงานอื่นของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นประธาน
- ผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ
- ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการ
- ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ
- ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ
- ผู้แทนสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ
- ผู้แทนกระทรวงอื่น อีก 2 กระทรวง กระทรวงละ 1 คน เป็นกรรมการ
- ผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ
- ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของโครงการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยคณะกรรมการชุดนี้จะมีหน้าที่ในการพิจารณาคัดเลือกเอกชนเพื่อเข้าถือหุ้นร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อนำเสนอให้คณะ รัฐมนตรีตัดสินใจ หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวนแล้ว นำผลการพิจารณาให้คณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจซ้ำอีกครั้งหนึ่ง⁴⁷

การกำกับดูแลและติดตามผล

กรณีที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบให้เอกชนเข้าถือหุ้นร่วมในบริษัทจำกัดของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้ง คณะกรรมการประสานงาน ขึ้นคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ อันประกอบด้วย

- ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของโครงการ เป็นประธาน
- ผู้แทนกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ
- ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ
- ผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมิใช่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของ

⁴⁷พระราชบัญญัติการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535, มาตรา 12, 13, 20, 21.

โครงการ	เป็นกรรมการ
- ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการ	เป็นกรรมการ
- ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	เป็นกรรมการ
- ผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมีใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของ	
โครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกิน 3 คน	เป็นกรรมการ

โดยคณะกรรมการชุดนี้จะมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานของบริษัทจำกัดต่อไป⁴⁸

5.2.2.2 ขั้นตอนการถือหุ้นในบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ภายหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเห็นชอบในการเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดจากสภาท้องถิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรีในกรณีที่การเข้าถือหุ้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการในการเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย หุ้นส่วนและบริษัท ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณีคือ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปขอซื้อหุ้นของบริษัทเมื่อบริษัทจำกัดนั้นได้ก่อตั้งขึ้นแล้ว และกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าซื้อหุ้นในระหว่างที่ผู้เริ่มก่อการดำเนินการก่อตั้งบริษัท โดยการเข้าซื้อหุ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 กรณีนี้จะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1129 และมาตรา 1106 ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม การเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันนั้นมีข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรณีสามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณีคือ กรณีที่บริษัทจำกัดมีเอกชนเข้าถือหุ้นรวมอยู่ด้วย และกรณีที่บริษัทจำกัดไม่มีเอกชนเข้าถือหุ้นรวมอยู่ด้วย

⁴⁸พระราชบัญญัติการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.

กรณีของบริษัทจำกัดมีเอกชนเข้าถือหุ้นรวมอยู่ด้วย กรณีเช่นนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยบังคับว่า บริษัทจำกัดซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าถือหุ้นนี้จะต้องเป็นบริษัทจำกัดที่ประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเท่านั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน และในกรณีที่มีหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ถือหุ้นรวมอยู่ด้วยในบริษัทจำกัดเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และเฉพาะในกรณีของเทศบาลและสุขาภิบาล กฎหมายกำหนดให้สามารถถือหุ้นรวมกับเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นเท่านั้น

กรณีของบริษัทจำกัดไม่มีเอกชนเข้าถือหุ้นรวมอยู่ด้วย กรณีเช่นนี้กฎหมายมิได้บังคับว่าบริษัทจำกัดซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าถือหุ้นนั้นจะต้องเป็นบริษัทจำกัดที่ประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และในกรณีเช่นนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถถือหุ้นรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอื่นได้ และเฉพาะในกรณีของเทศบาลและสุขาภิบาล กฎหมายกำหนดให้สามารถถือหุ้นรวมกับเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นเท่านั้น และในกรณีนี้กฎหมายมิได้บังคับถึงจำนวนหุ้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องถือแต่อย่างใด

ดังนั้นการที่จะกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดใดได้บ้าง จึงขึ้นอยู่กับประเภทกิจการและบุคคลที่ถือหุ้นอยู่ในบริษัทนั้นว่าเป็นอย่างไร หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดซึ่งมีเอกชนถือหุ้นรวมอยู่ด้วย บริษัทจำกัดนั้นจะต้องเป็นบริษัทที่ประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดที่ประกอบกิจการค้าขายซึ่งมิใช่เป็นกิจการสาธารณูปโภค บริษัทจำกัดนั้นจะต้องไม่มีเอกชนเข้าถือหุ้นรวมอยู่ด้วย อย่างไรก็ตามไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดประเภทใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ แม้ว่าบริษัทจำกัดนั้นๆจะเป็นบริษัทจำกัดซึ่งอาจไม่ได้รับผลกำไรจากการประกอบการมากเท่าที่ควรก็ตาม

นอกจากนี้ การกำหนดถึงจำนวนหุ้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าถือในบริษัทจำกัดว่าสมควรที่จะเป็นจำนวนเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเองว่า องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเข้าควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัทจำกัดนั้นเพียงใด ซึ่งกรณีอาจพิจารณาได้ใน 3 แนวทางดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถือหุ้นอย่างน้อยร้อยละ 75 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน ซึ่งแนวทางนี้จะเป็กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเข้าควบคุมบริษัทนั้นอย่างสมบูรณ์ แม้ในกรณีที่มีการดำเนินงานจำต้องมีมติพิเศษของที่ประชุมใหญ่ของบริษัท เช่น การตั้งหรือเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงข้อบังคับหรือหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท⁴⁹ หรือการเพิ่มทุนของบริษัท โดยการออกหุ้นใหม่⁵⁰ ทั้งนี้เนื่องจากมติพิเศษของที่ประชุมใหญ่ของบริษัทนั้น จะต้องมีการออกเสียงลงมติ 2 ครั้ง โดยการประชุมครั้งแรกจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นด้วยกับข้อเสนอที่ให้ลงมติ ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนเสียงทั้งหมด และการประชุมครั้งที่สองจะต้องมีคะแนนเสียงยืนยันตามมติของที่ประชุมครั้งแรกอีก ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนเสียงทั้งหมด⁵¹

แนวทางที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถือหุ้นอย่างน้อยร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน ซึ่งแนวทางนี้จะเป็กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการมีเสียงข้างมากในการควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัท

แนวทางที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน ซึ่งแนวทางนี้จะเป็กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการเข้าควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัท โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจหวังเพียงผลกำไรจากการประกอบการของบริษัทเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมควรที่จะเข้าถือหุ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ นั่นเอง

5.2.3 วิธีการบริหารและดำเนินงานของบริษัทจำกัด

⁴⁹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,มาตรา 1145.

⁵⁰ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,มาตรา 1220.

⁵¹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,มาตรา 1194.

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการบริหารและดำเนินงานของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันนั้นจะเป็นการบริหารและดำเนินงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กล่าวคือ บริษัทจะบริหารงานโดยบุคคลหรือคณะบุคคล ที่เรียกว่า กรรมการบริษัท ภายใต้การควบคุมกำกับจากที่ประชุมใหญ่แห่งผู้ถือหุ้นของบริษัท โดยกรรมการบริษัทนี้จะเป็นผู้แสดงเจตนากระทำการต่างๆแทนบริษัท และมีผลผูกพันบริษัท กรรมการบริษัทจึงถือว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารและดำเนินงานบริษัทจำกัด หากบริษัทใดมีกรรมการบริษัทที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารและดำเนินงานแล้ว บริษัทนี้ย่อมประสบความสำเร็จในการดำเนินงานอย่างแน่นอน

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารและดำเนินงานของบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง กรรมการบริษัทจึงควรประกอบไปด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

- บุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานทางธุรกิจ
- บุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเภทของกิจการที่บริษัทจะดำเนินงาน
- บุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- บุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย
- บุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

โดยกรรมการบริษัทนี้จะได้รับการแต่งตั้งและถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยที่ประชุมใหญ่แห่งผู้ถือหุ้นของบริษัท ซึ่งนอกจากอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการบริษัทแล้ว ที่ประชุมใหญ่ของบริษัทยังมีหน้าที่ที่สำคัญในการควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัทอีกหลายกรณี อาทิเช่น

- การตั้งหรือเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงข้อบังคับหรือหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท⁵²
- การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีของบริษัท⁵³
- การพิจารณาอนุมัติงบดุลของบริษัท⁵⁴ เป็นต้น

ดังนั้น จำนวนหุ้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถืออยู่ในบริษัทจำกัดจึงเป็นตัวบ่งชี้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จะเข้าควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัทจำกัดได้เพียงใด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องการควบคุมบริษัทนั้นอย่างสมบูรณ์ แม้ในกรณีที่การดำเนินงานจำต้องมีมติพิเศษของที่ประชุมใหญ่ของบริษัท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องถือหุ้นอย่างน้อยร้อยละ 75 ของทุนที่จดทะเบียน แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการมีเสียงข้างมากในการควบคุมการบริหารและดำเนินงานของบริษัท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องถือหุ้นอย่างน้อยร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นนั่นเอง

และจากการที่บริษัทจำกัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน บริษัทจำกัดจึงต้องมีบุคลากรและทรัพย์สินเป็นของตนเอง โดยบุคลากรซึ่งทำงานประจำให้แก่บริษัทนี้จะต้องเป็นบุคคลที่บริษัทรับเข้ามาตามสัญญาจ้างแรงงานเช่นเดียวกับลูกจ้างของเอกชนโดยทั่วไป และจะต้องมิใช่ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ในการทำงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และบุคลากรซึ่งทำงานประจำให้แก่บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานเช่นเดียวกับลูกจ้างของเอกชนทุกประการ

⁵²ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1145.

⁵³ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1209.

⁵⁴ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1197.